

# Evaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux

## Approche et méthode

### Faciliter la prise en compte de la capacité d'accueil dans les projets de territoires littoraux

L'attractivité du littoral, étroitement liée à ses caractéristiques remarquables, favorise l'arrivée continue d'habitants et de touristes. Cette pression humaine est à la fois porteuse de dynamisme local et source de ruptures des équilibres sociaux, économiques et environnementaux. Adopter un projet de territoire équilibré constitue, dès lors, un enjeu pour le présent comme pour l'avenir des territoires littoraux. La question de la capacité d'accueil est au centre de cette problématique de gestion territoriale et de connaissance.

Le droit n'apporte pas une définition précise de ce qu'il faut entendre par capacité d'accueil. Les dispositions de l'article L146-2 du code de l'urbanisme, issues de la loi Littoral du 3 janvier 1986, indiquent les éléments à prendre en compte dans les documents d'urbanisme sans préciser les critères d'appréciation de la capacité d'accueil. Pour l'heure, aucune autre règle nationale n'est venue détailler davantage ces dispositions. Aussi, le contexte juridique français peut-il conduire à une multitude d'approches de la capacité d'accueil et, par

là même, à un certain flou autour de son appréciation (P. Pottier *et al.*, 2007).

Il s'avérerait dès lors nécessaire de proposer une méthode d'évaluation de la capacité d'accueil qui permette :

- d'appréhender l'ampleur des pressions qui s'exercent sur ces territoires fragiles ;
- de les mettre en perspective avec les situations de saturation, de dysfonctionnement qui peuvent toucher la nature, les Hommes et l'économie de ces territoires ;
- et ainsi, d'éclairer le niveau de maîtrise de la charge anthropique.

Les résultats clés présentés ici sont le fruit d'une recherche scientifique, marquée par des échanges avec les services de l'Équipement et la participation des collectivités locales en vue de la mise en œuvre dans deux territoires-ateliers, situés sur la façade atlantique - l'un étant une commune insulaire d'environ 5 000 habitants, l'autre un EPCI de 15 communes (dont 10 côtières) de près de 70 000 habitants.

### Une approche intégrée de la capacité d'accueil et de développement

L'approche intégrée de la capacité d'accueil et de développement des espaces littoraux part de l'hypothèse que tout territoire littoral possède un capital en termes de ressources à la fois humaines, environnementales et économiques. Ce capital est directement mis en jeu par la présence de populations et d'activités. Partant, la **capacité d'accueil** est définie comme le *niveau maximum de pression, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, que peut supporter le 'capital de ressources du territoire' sans mettre en péril ses spécificités.*

Pour répondre au besoin de mettre le territoire en projet, ce premier concept technique, quantitatif (capacité résiduelle de la station d'épuration, d'urbanisation, etc.) s'imbrique dans une seconde notion plus large : **la capacité de développement**. Définie comme *l'ensemble des possibilités offertes par le 'capital' de ressources du territoire dans la perspective de mise en place de son projet*, elle ouvre sur une démarche davantage tournée vers l'avenir, qui étend la réflexion aux changements qualitatifs à l'œuvre sur un territoire littoral.

## Comment évaluer la capacité d'accueil et de développement d'un territoire ?

La méthode d'évaluation proposée n'est pas un système-expert qui détermine mécaniquement la capacité d'accueil à partir des caractéristiques du territoire.

Déterminer la capacité d'accueil et de développement d'un territoire littoral, c'est **évaluer si l'accueil de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, que la collectivité envisage est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs qu'elle porte pour son territoire.**

Trois étapes sont nécessaires pour apporter une information sélective sur la maîtrise ou la non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement du territoire expertisé (Cf. fig. 3 voir rabat). Chacune repose sur **une construction participative et partenariale** :

**Étape 1 : mettre en lumière les ressources posant question.** Les acteurs du territoire - collectivités locales, services de l'État, experts, acteurs socio-économiques, société civile – repèrent **les ressources porteuses d'enjeux face à la pression humaine**, en raison de leur éventuelle fragilisation, leur altération ou au contraire leur consolidation. L'équipe-projet se réunit 2 à 3 fois, aidée d'une classification des ressources (P. Pottier et al., 2009). *Par exemple, le problème de la pollution de la ressource « eau » est reconnu comme un enjeu central du territoire.*

**Étape 2 :** le diagnostic territorial consiste à **questionner ressource par ressource, les atteintes qui leur sont portées par la pression démographique et touristique.** Une grille méthodologique d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement est utilisée à cet effet (Cf. fig. 2). Cette grille comprend 2 volets :

1. Un volet de questionnement précise les atteintes portées aux ressources du territoire : (i) en balayant les ressources environnementales, sociales et économiques en jeu ; (ii) en questionnant les effets de l'accueil supplémentaire de populations et d'activités sur chacune des ressources ; (iii) en interrogeant la capacité du territoire à éviter la mise en péril des ressources considérées ou sa capacité à favoriser leur consolidation.

2. Un volet d'alerte vise à signaler la non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement du territoire en posant des hypothèses de situations de déséquilibre, de saturation.

L'approche intégrée de la capacité d'accueil prend ici tout son sens en mettant en relief les interactions entre les 3 sphères du développement durable dans l'évaluation. La saisonnalité et le long terme sont également au cœur des questions posées.

**Étape 3 :** il s'agit de **mesurer et d'apprécier la fragilité des ressources.** L'objectif est d'évaluer l'intensité et le niveau de maîtrise ou de non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement du territoire considéré, en élaborant un système d'indicateurs.

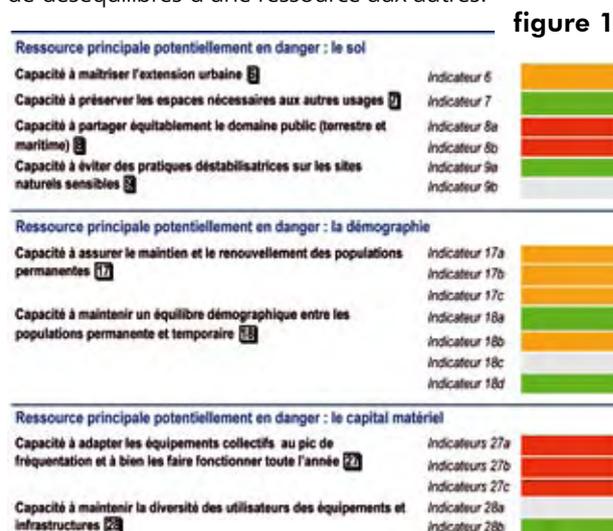
A partir de la grille méthodologique établie à l'étape 2, six temps sont nécessaires (Cf. fig. 3). Un indicateur est choisi par situation de déséquilibre posée en hypothèse. Les données sont ensuite mobilisées et traitées. Ce travail peut prendre du temps (dispersion des sources statistiques, chiffres difficiles d'accès, etc.). Il est donc important de mutualiser les données en faisant appel aux observatoires locaux comme aux portails de statistiques qui se mettent en place. Les informations déjà mobilisées par ailleurs (évaluation environnementale, diagnostics de territoire, etc.) peuvent aussi être réutilisées.

L'établissement des états de référence avec les acteurs constitue l'un des temps-clés de l'évaluation. Ce système d'indicateurs est **un système d'alerte qui apprécie la position du territoire par rapport à un seuil maximal**, par rapport à un seuil d'alerte. Ce seuil repose sur une mise en perspective de la situation territoriale avec des états de référence (norme juridique, dire d'expert, comparaison historique ou avec des territoires analogues, ou simplement valeur cible reflétant un choix politique ou une demande sociale locale). On cherche à savoir si le **niveau** de pression observée, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, dépasse le maximum que puisse supporter le 'capital' de ressources du territoire afin d'attribuer à chaque situation de déséquilibre évaluée, un niveau simplifié de :

- déséquilibre important
- déséquilibre réel mais en partie maîtrisé
- situation maîtrisée
- absence de donnée

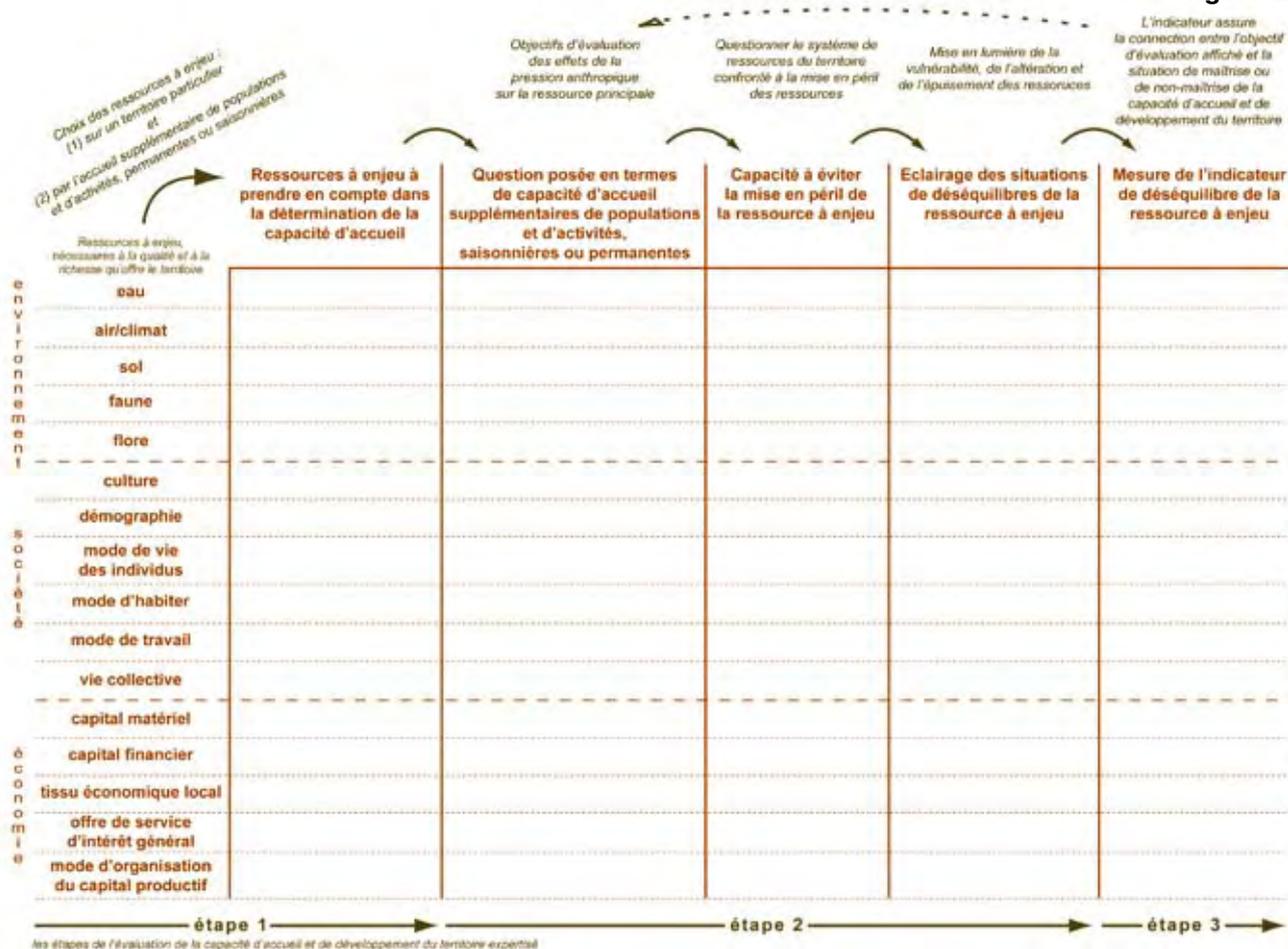
A l'issue de l'évaluation, le territoire dispose d'un système d'alerte et de veille, matérialisé par un tableau synoptique des indicateurs (Cf. extrait fig. 1). Il identifie les marges de manœuvre, les risques de rupture, et les situations de saturation des ressources.

La mise en relation des indicateurs vise à faciliter les actions futures en marquant les interdépendances entre les différentes capacités du territoire à éviter la mise en péril des ressources et en identifiant la possible propagation de déséquilibres d'une ressource aux autres.



## Grille méthodologique d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement

figure 2



## Une construction participative et partenariale essentielle

La grille méthodologique d'évaluation qui rassemble les critères d'appréciation de la capacité d'accueil constitue un outil d'accompagnement de la réflexion. Ce qui est important, c'est aussi et peut-être surtout, l'expression des points de vue et des stratégies, quelquefois difficilement conciliables, que produisent les échanges dans le cadre de l'évaluation. L'approche globale du territoire demande notamment le décloisonnement des logiques de métiers inter-services, la mise en commun autour d'une ressource impliquant différents acteurs, la mutualisation d'expertises variées ou encore la territorialisation des politiques publiques. C'est, enfin, la recherche d'une évaluation partagée des pressions humaines qui s'exercent sur un territoire particulier dont on a identifié et reconnu les richesses, tenté d'imaginer et discuté de ce qui serait acceptable ou non pour son présent et pour les générations futures. Elle produit une appréciation de la situation modulée suivant les enjeux du territoire.

La mise en oeuvre de l'évaluation de la capacité d'accueil nécessite qu'une négociation sociale s'engage à l'initiative des élus locaux (comité de pilotage, Cf. fig. 3). Ils vont ainsi pouvoir expliciter leurs objectifs, vérifier leurs intuitions, mesurer les impacts de l'arrivée de nouveaux habitants, de nouveaux touristes et recadrer

l'action territoriale, sans achopper sur l'objectivation de certains déséquilibres observables sur leur territoire. La mise en place d'un système d'indicateurs de cette forme s'inscrit en effet dans un mouvement plus large, auquel participent les collectivités locales et l'Etat, positionnant l'évaluation au cœur de l'élaboration des politiques publiques. Placée en amont des projets de territoire, l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement se pose comme un diagnostic des forces et faiblesses, des opportunités et des contraintes. Elle innove par son caractère global et la place importante accordée aux impacts sur le territoire. Sans doute aurait-elle également sa place à d'autres moments de la vie du territoire ?

L'aboutissement de la démarche dépend donc de la nature des relations entre les acteurs locaux et de l'animation de l'équipe projet, l'objectif n'étant pas de mettre en place un outil contraignant les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme ou les procédures opérationnelles d'aménagement, mais bien d'enrichir la réflexion et de provoquer une prise de conscience collective des enjeux qui s'attachent à la reconnaissance des richesses des territoires littoraux et des risques que l'accroissement des pressions humaines fait porter sur elles.

## Quelles avancées par rapport aux méthodes et aux pratiques actuelles ?

Avec une entrée par la présence humaine, cette méthode d'évaluation a été conçue à destination des territoires sous pression, en particulier touristiques, sur lesquels les acteurs concernés ont besoin d'être à même de consolider, d'épargner les ressources qui sont autant de facteurs d'attractivité pour aujourd'hui et pour demain.

Elle n'aboutit pas à un chiffre de capacité d'accueil arrêtant un nombre d'habitants maximal ou une fourchette de fréquentation touristique souhaitable. L'évaluation attire plutôt l'attention sur un ensemble de situations acceptables ou non de vulnérabilité, d'altération ou de consolidation des ressources, qu'entraîne la présence humaine. Elle met aussi pleinement en valeur les ressources confortées par les populations et les activités se trouvant sur le littoral, à l'année ou le temps d'une saison. Ceci amène à évoluer d'une vision de la capacité d'accueil appréhendant le

territoire comme un contenant à une approche centrée sur les possibilités du territoire, plus précisément de son 'capital de ressources'.

La démarche invite finalement à une réflexion plus qualitative sur les modes de développement des territoires. Elle oriente vers la mise en place de projets de territoire qui s'attacheraient à regagner des marges de manœuvre en intervenant notamment sur les situations de crise, à anticiper les risques de rupture et les conflits d'usages liés à l'arrivée de populations et d'activités permanentes ou saisonnières sur le littoral. De cette manière, l'approche et la méthode proposées contribuent aux actions d'appui à la gouvernance et aux démarches d'intégration des concepts de développement durable et de gestion intégrée des zones côtières dans l'évaluation des politiques d'aménagement des littoraux.

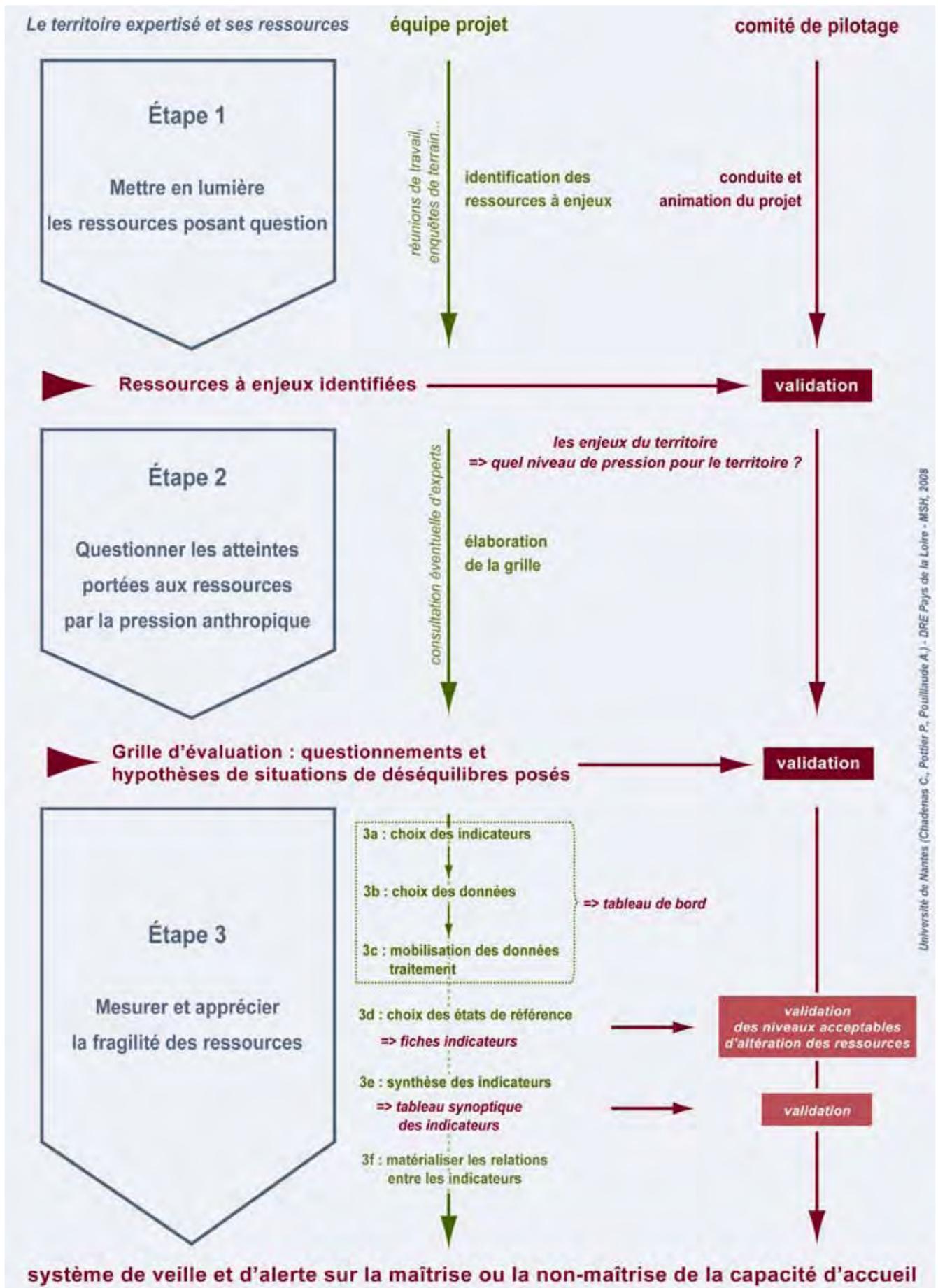
## Quelle portée juridique ?

Il faut retenir que cette méthode issue d'un programme de recherche ne revêt en elle-même aucune force juridique : elle est extérieure à l'ordonnement juridique, même si elle aboutit à la mise en place d'éléments dont on sait bien qu'ils peuvent avoir quelque chose à voir avec le droit. Il ne peut en aller autrement, les auteurs de ce travail n'ayant pas été habilités à poser des normes. Aussi, même si la méthode préconisée contient des instructions, des recommandations, ou encore des explications sur la façon dont les dispositions de l'article L146-2 du code de l'urbanisme sont susceptibles d'être appliquées, ceci ne lui confère pas pour autant un caractère obligatoire. Il s'agit donc ici plus de suggestions ou de recommandations à destination des collectivités locales et des services de l'Etat, que d'une ligne de conduite que ces derniers devraient suivre impérativement lorsqu'ils sont appelés à déterminer la capacité d'accueil d'un territoire littoral.

Il n'en demeure pas moins que cette méthode est susceptible de constituer le socle – et c'est là tout son intérêt – sur lequel il est possible de s'appuyer pour donner sens à la notion de capacité d'accueil. En effet, bien que la démarche retenue n'ait qu'un très faible taux de positivité, elle a néanmoins une force matérielle, une vertu pédagogique : elle établit des données objectives nécessaires à la discussion et à l'établissement de la capacité d'accueil. Par là même, cette méthode, qui sert la communication sociale, est de nature à stimuler les échanges à l'occasion de l'élaboration des documents de planification, ou encore

à favoriser à cette occasion les mises en relation. Elle fournit aussi l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir pour dégager la capacité d'accueil, éclaire la sélection de l'une d'entre elles et enrichit le jeu des interprétations plausibles de cette notion. Elle donne, en quelque sorte, un fondement intelligible à la prise de décision.

Ajoutons que la méthode présentée revêt aujourd'hui un intérêt tout particulier dans un contexte dans lequel le droit international tend non seulement à reconnaître la notion de capacité d'accueil, mais aussi à imposer un certain nombre de critères pour permettre de mieux cerner son contenu. C'est ainsi que le protocole de Barcelone sur la gestion intégrée des zones côtières, signé en janvier 2008, ne se borne pas à consacrer la notion de « capacité de charge des zones côtières », ce texte impose également aux États plusieurs critères – que l'on retrouve dans l'évaluation proposée ici – pour définir les contours de cette notion proche de celle de capacité d'accueil. Nul doute que la ratification de ce protocole par la France ou par l'Union européenne conférerait à ces critères une force obligatoire en les faisant entrer dans l'ordre juridique français et, par là même, aurait pour effet de donner encore davantage de légitimité à la méthode qui a été retenue ici.



## Coordinateur

**Patrick POTTIER**

Géographe,  
UMR 6554 CNRS - Géolittomer

**Céline CHADENAS**

Géographe,  
UMR 6554 CNRS - Géolittomer

**Agnès POUILLAUDE**

Economiste,  
IAEMN - LEMNA

**Jean-François STRUILLOU**

Juriste,  
CNRS - DCS

## Publications associées :

Cahier n°1 : Pottier P. (coord.), Chadenas C., Choblet, C., Lamberts, C., Pouillaude A., Struillou J-F., Trouillet B., 2006, *La capacité d'accueil et de développement des communes littorales ; synthèse bibliographique*, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 2007, 77 p. et synthèse en 4 p.

Cahier n°2 : Pottier P. (coord.), Chadenas C., Pouillaude A., Struillou J-F., 2009, *Evaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux Approche et méthode*. direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement des Pays de la Loire, 83 p.

Pottier P. (coord.), Chadenas C., Pouillaude A., Struillou J-F., 2009, *Capacités d'accueil et de développement des territoires littoraux, rapport scientifique final*. Contrat PUCA / DRE Pays de la Loire / MSH Nantes. Laboratoires Géolittomer (CNRS, LETG-UMR 6554), LEMNA (EA 4272), DCS (CNRS, UMR 6225). Université de Nantes, décembre, 233 p, à paraître.

## Université de Nantes

recherche réalisée pour

La direction régionale  
de l'Environnement, de  
l'Aménagement et du Logement  
des Pays de la Loire  
et

Le Plan Urbanisme  
Construction Architecture  
avec le soutien de  
CETE de l'Ouest  
MSH Ange Guépin

